

# AB ve TÜRKİYE TARIM POLİTİKALARINDA DEĞİŞİM EĞİLİMLERİ

Prof. Dr. Ahmet ŞAHİNÖZ\*

## GİRİŞ

Uruguay Round sonrası dünya tarım politikalarında, “daha az devlet, daha çok piyasa” ifadesiyle özetlenebilen liberal eğilimler etkili olmaya başlamıştır. Avrupa Birliği ülkeleri başta olmak üzere, gelişmiş ülkeler 1994 Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması’ndan kaynaklanan yükümlülükler çerçevesinde, tarım ürünlerinin dış rekabete karşı korunmasında, ihracat sübvansiyonlarında ve nihayet iç desteklerde önemli indirimler gerçekleştirmişlerdir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler ise, kısmen DTÖ Tarım Anlaşması, kısmen kamu finansman kısıtları, ancak esas olarak Uluslararası Para Fonu (IMF) ile imzalanan Yapısal Uyum Programları’nın bir gereği olarak daha az müdahaleci tarım politikalarına yönelmek durumunda kalmışlardır.

Ancak, politikalarda ortaya çıkan liberal eğilimler tarım kesimine yapılan devlet müdahalelerinin ve korumacılığın yüksek bir düzeyde kalmasını engellememiş ve hatta, gelişmiş ülkelerde tarımsal sübvansiyonlar da mutlak olarak azalmamış, tam aksine artış göstermiştir. Nitekim, Tarım Anlaşması öncesinde 250 milyar \$ civarında bulunan OECD ülkelerinin toplam tarımsal sübvansiyon miktarı, 2001 yılında 311 milyar \$’a yükselmiştir. Fakat bu arada, DTÖ’nün kısıtları doğrultusunda sübvansiyonların görece olarak gerilediğini söyleyebiliriz. Örneğin, OECD ülkelerinde, tarımsal sübvansiyon miktarının GSMH’ya oranı, söz konusu dönem için %2’lerden %1,3’e ve Üretici Destekleme Eşdeğeri (ESP) oranı %40’tan %30’a düşmüştür. Bu son oran AB için %35, ABD için %21 ve Türkiye için %15’dir.

Tarım Anlaşması taahhütleri doğrultusunda gerçekleştirilen indirimlere karşın tarım ürünleri koruma oranları henüz çok yüksek düzeylerde bulunmaktadır. Örneğin, OECD ülkelerinde sanayi ürünleri için %3'lere gerilemiş bulunan ortalama koruma oranları tarım ürünleri söz konusu olunca %30-40 düzeyine yükselmektedir. Bu oranlar, birtakım hassas tarım ürünlerinde daha da büyük değerler alabilmektedir. Örneğin, AB’de %42 düzeyinde bulunan ortalama tarımsal koruma oranları şeker, tereyağı, arpa, süt tozu ve sığır eti gibi temel

---

\* Hacettepe Üniversitesi, İktisat Bölümü öğretim üyesi

gıda ürünlerinde %70'i rahatlıkla aşabilmektedir. Aynı biçimde, AB'de %35 olan ortalama ESP oranları sığır ve kuzu eti, yulaf, süt ve ayçiçeği tohumu söz konusu olunca ikiye katlanıp %70'lere ulaşabilmektedir. Tarım kesiminin ekonomik gelişme sürecinde Ulusal Gelire, istihdama ve dış ticarete katkısı azalırken, "gıda güvenliği" gibi stratejik önemi devam etmektedir. Bu bakımdan tarım kesimine devlet müdahalesi ve desteklerine her zaman iktisadi gerekçe aramamak gerekir.

Gelişmiş ülkelerin tarım ürünlerinde korumacı politikalarını sürdürmeleri, hiç şüphesiz dünya ticaretinin gelişmesini sınırlamaktadır. Dünya Bankası'nın yaptığı hesaplama göre, OECD ülkelerinin tarımsal sübvansiyonları kaldırması gelişmekte olan ülkelerin toplam ihracatlarını %24 oranında arttırarak bu ülkelerin yılda 60 milyar \$ ek dış gelir sağlamalarına olanak sağlayacaktır. Dünya tarım ticaretinin sınırlandırılması ise, gelişmekte olan ülkelerin ekonomik gelişme potansiyellerini ve olası refah artışlarını olumsuz yönde etkilemektedir. Yine gelişmiş ülkelerde üretim fazlasını özendiren ihracat sübvansiyonları ve güçlü iç destekler dünya piyasa fiyatlarını yapay olarak düşürerek, gelişmekte olan ülkelerin öncelikle dış rekabet gücünü yok etmektedir. Tarımsal fiyatları yapay olarak düşüren AB ve ABD'nin sübvansiyonlu ürünleri gelişmekte olan ülkelerin iç pazarlarını da istila ederek yerli üretimin gelişme dinamiklerini geriletip gıda güvenliklerini tehlikeye atmakta, bu ülkelerde yıkıcı bir kırsal göçe, yoksulluğa ve giderek de açlığa ortam hazırlamaktadır. Söz konusu politikalar bizzat kendi ülkelerinde ise, çok ciddi çevre kirliliğine ve ağır mali külfete yol açmaktadır.

## **OTP'DE REFORM ARAYIŞLARI**

Dünya tarım politikalarını hem güçlü bir biçimde etkileyen hem de bu politikalarla ilgili tartışmaların odağında bulunan Ortak Tarım Politikası (OTP) uygulamaya girdiği 1962 yılından bu yana çok sayıda değişikliğe uğramıştır. Ancak, bu değişiklikler OTP'nin ne temel amaçlarında ne de temel politika araçlarında herhangi bir köklü sapma yaratmamıştır. OTP'nin yeniden yapılandırılması anlamında bir reforma tabi tutulması, ancak 1980 sonrası gündeme gelebilmiş ve 1990 sonrası yaşama geçirilmiştir.

OTP'de reform arayışlarının su yüzüne çıkmasında AB içindeki gelişmeler kadar dış dinamiklerin de etkisi olmuştur. Yüksek destekleme fiyatları ile özendirilen ve dış rekabete karşı sıkı bir biçimde korunan tarımsal üretim, çok büyük artışlar göstererek 15 yıl gibi kısa bir sürede AB'de kendi kendine yeterliliği gerçekleştirmiştir. Destekçi politikaların, iç talebi

karşılatabilen bir üretim düzeyine ulaşıldığı andan sonra da sürdürülmesi, AB'nin çok ciddi bir üretim fazlası ve üretim fazlasına bağlı ağır bir mali yük ile karşı karşıya kalmasına yol açmıştır. Kısaca, OTP kendi başarısının kurbanı olmuştur. Gerçekten de, 1980'li yılların başında Topluluk tarım ekonomisi literatürü “tahıl dağları”, “süt gölleri”, “et buzulları” ve “şarap ırmakları” gibi yeni kavramlarla tanışmıştır. Üretim fazlasına bağlı olarak giderek artan destekleme alımları, stoklama maliyetleri ve ihracat sübvansiyonları Topluluk için taşınması güç bütçe yükleri oluşturmaya başlamıştır. Nitekim, 1975 yılında 4,5 milyar ECU olan Topluluk tarım bütçesi (FEOGA), 1980'li yılların başında 10 milyar'ı aşmış 1990'lı yılların başında 40 milyar ECU'ye dayanmıştır. 1991 yılında, yalnızca tarımsal stoklamanın Topluluğa yüklediği mali yük 6,4 milyar ECU'dur. Bu arada, OTP'nin Topluluk'da kişi başına yıllık net maliyeti ise, aynı dönem içerisinde 17 ECU'den 105 ECU'ye yükselmiştir.

Sınırsız üretim artışı çabalarının davetiye çıkardığı aşırı endüstriyel girdi kullanımı, genetik müdahale ve manipülasyon çok ciddi çevre kirliliği ve insan sağlığı sorunları doğurmuştur. Üye ülkelerin tarımsal bütçeye katkıları ile bütçeden aldıkları pay arasındaki farkın bazı ülkeler aleyhine büyümesi, tarımsal destekleme sisteminin çiftçiler arasındaki ekonomik farklılaşmayı giderek derinleştirilmesi, tarımsal nüfusun aşırı derecede azalması ve yaşlanması gibi sosyal sorunlar, OTP'ye karşı oluşan iç tepkinin daha da güçlenmesine neden olmuşlardır. Ancak, OTP karşıtı söz konusu dinamiklerin OTP'de köklü bir değişim gerçekleştirmeye yetmediği de bir gerçektir. Yirmi yılı aşkın süredir ellerinde bulundurdukları kazanımları kaybetmek istemeyen güçlü çiftçi örgütleri ve Fransa gibi tarımsal geleneği bulunan ülkeler reform arayışlarına direnç göstermişlerdir. Bu bakımdan 1970 ve 1980'li yıllarda üretim fazlası sorunu “ortak sorumluluk vergisi”, “kotalar” ve “maksimum destekleme alımları” gibi geçici tedbirlerle çözülmeye çalışılmıştır. OTP'de reform için ise, dış dinamiklerin de harekete geçmesi gerekecektir.

AB'de tarımsal üretimin iç talebi aşmış dış pazar arayışına yönelmesi, ABD gibi geleneksel ihracatçı ülkeleri verimli Avrupa pazarlarından yoksun bırakmayacak, aynı zamanda ve özellikle onlara dünya tarım piyasalarında çok güçlü bir rakip oluşturacaktır. AB'nin dış pazarlara yöneldiği 1980'li yılların dış talebin durgunluğa girdiği bir dönemle çakışması tarım ticaretindeki rekabeti daha da sertleştirerek adeta bir “sübvansiyonlar savaşı”na dönüştürmüştür. Belirli bir süre sonra, AB ve rakipleri açısından sürdürülemez hale gelen dış pazar mücadelesi ve ticari karmaşa 1986 yılında başlayan GATT Uruguay Round ile çözüme götürülmeye çalışılmıştır. Nitekim, AB'nin Mayıs 1992 Lizbon Zirvesi'nde OTP'de

reform kararı alması ile Uruguay müzakereleri bir yıl sonra sonuçlandırılabilmiş ve Nisan 1994 tarihinde Tarım Anlaşması imzalanabilmiştir.

1990'lı yılların ikinci yarısında girişilen reform arayışlarında yeni bir dinamik ortaya çıkmıştır. 1998 yılı itibariyle 10 yeni Avrupa ülkesi ile girişilen tam üyelik görüşmeleri, AB'de OTP'nin geleceği ile ilgili birtakım kaygıların doğmasına neden olmuştur. Yeni ülkelerin tarım politikalarının OTP'ye uyumu ve uyum sürecinde gereksinim duyulacak kaynak sorunu, Gündem 2000'de yer alan Mart 1999 Berlin Zirvesi'nde kararlaştırılan OTP reformunda ve hatta 2004 yılında bitirilmesi beklenen Doha Round için hazırlanan AB önerilerinde yoğun bir biçimde yer almıştır.

## **OTP'DE DEĞİŞİM**

OTP'nin AB içinde neden olduğu mali sorunların ve dünya piyasalarında yol açtığı ticari sorunların baskısı ile Mayıs 1992 tarihinde Lizbon Zirvesi'nde kararlaştırılan reform, doğal olarak sorunlara kaynaklık eden tarımsal fazlayı besleyen destekleme sistemini masaya yatırmıştır. Bu bağlamda, tarımsal destekleme fiyatlarını dünya piyasa fiyatları düzeyine çekecek ve aşırı üretim fazlasını ortadan kaldıracak ciddi önlemler alınmıştır. Örneğin, sorunlu ürünlerden tahılda destekleme fiyatları, gelecek üç kampanya döneminde %29, sığır eti fiyatları %15, süt fiyatları %10, tereyağı fiyatları ise iki kampanya döneminde %5 oranlarında azaltılacak ve ekili tahıl alanlarının, 20 hektardan küçük işletmeler hariç, %15'i nadasa bırakılacaktır. Fiyat ve üretimdeki düşüşlerin üretici gelirlerinde yol açacağı gerilemeler doğrudan ödemeler ile telafi edilecektir.

Mart 1999 tarihli Berlin Zirvesi'nde imzalanan ve Gündem 2000'de yer alan yeni tarım reformu, Mayıs 92 reformunun devamı niteliğinde bir içeriğe sahiptir. Tahıl, süt ve sığır eti gibi ürünler için destekleme fiyatları, üç yılda toplam %15-20 oranında azaltılacaktır. Gerekli olması durumunda, 2002-2003 dönemi için Konsey yeni bir indirim kararı verecektir. Çiftçilere ödenen doğrudan yardımlar, Mayıs reformundan farklı olarak sığır etinde %85'e, sütte %60'a ve tahılda %50'ye indirilecektir. Fazla veren ürünlerde kotalar ve nadas programları sürdürülecektir. Bu son reforma göre, 2006 yılında Topluluk tarım fiyatları dünya piyasa fiyatları ile aynı düzeyde olacaktır.

Gündem 2000 aslında bize, 2000'li yılların OTP'sinin çekirdek eksenini sunmaktadır. Yeni yüzyılın sürdürülebilir politika modeli de, işte bu eksenin işaret ettiği temel

yönelimlerden türetilen olacaktır. 1990'lı yılların OTP'si fiyat ve miktar gibi ekonomik unsurları ön plana çıkarmışken, 2000'li yılların modeli tarımsal üreticinin rekabet gücünün artırılması gibi ekonomik öğelerle, dinamik bir biçimde tanımlanan kalite, doğal denge, insan sağlığı, tarım kesiminin yaşam kalitesi, kırsal miras ve toplum gibi ekonomi dışı öğeleri bir araya getirmeyi öngörmektedir. Yeni modelin uygulanabilirliği, ekonomi dışı taleplerin AB ülkelerinde toplumsal bir nitelik kazanmasından güç almaktadır. II. Dünya Savaşı sonrasında yaşama geçirilen “modern tarım”ın neden olduğu çevre ve insan sağlığı sorunlarına yönelik duyarlılık, aynı dönemde yaşanan hızlı ekonomik büyümenin ortaya çıkardığı refah artışı ile güç kazanmıştır. Çevre ve insan sağlığı ile ilgili duyarlılıkların yaygınlaşp toplumsal bir boyut kazanması siyasi iktidarların tarım politikalarını yeniden tanımlamalarına ve “yurttaş tarımı”, “OTP'nin yeşillendirilmesi” ve “çevreye ve insana saygı” gibi özelemlerin yeni politikalarda ön plana çıkmasına yol açmıştır. OTP'nin yeşillendirilmesini özendiren bir başka unsur da, “mavi kutu” da bulunan ve Uruguay Round Tarım Anlaşmasının indirim dışı tuttuğu doğrudan desteklerin Milenyum Round ile, üretim ile ilişkisini keserek “yeşil kutu”ya geçenler hariç indirim programına alınacak olmasıdır.

Gündem 2000'de tarım politikalarına yön veren bir başka unsur, 1998 yılında tam üyelik müzakerelerine başlanan ve 2003 Kopenhag Zirvesinde 2004 yılı Mayıs ayında AB'ye tam üye olması karara bağlanan on yeni ülkenin tarım sektörlerinin OTP'ye uyum konusu olmuştur. Uyum için gerekli finansman kaynakları ve hukuki-kurumsal düzenlemeler ile daha geniş bir tarım sektörünü temsil edecek OTP için öngörülen yeniden yapılandırma işlemleri yeni politika oluşturma çalışmalarına damgasını vurmuş bulunmaktadır. Söz konusu ülkelere tarımsal yapılarını iyileştirmeleri, işletmelerini modernleştirmeleri, işletme-pazarlama sistemlerini geliştirmeleri, üretici birliklerini kurmaları ve doğal çevreyi korumaları için, tam üyeliğe uyum çerçevesinde 12,4 milyar euro tahsis edilmiştir.

AB'nin Aralık 2002 tarihinde, 2004 yılında sonlandırılması öngörülen Doha Round için yaptığı öneriler, içerik olarak önceki tarım reformları ile aynı doğrultudadır. Nitekim, Gündem 2000'nin Doha Zirvesi için atılmış güçlü ve isabetli bir adım olduğunu vurgulayarak başlayan AB önerileri üç başlık altında toplanabilir. Bunlardan ilki, tarımsal gümrük vergilerinin altı yıl içerisinde, her ürün grubu için en az %15 olması kaydıyla ortalama %36 oranında azaltılması, ikincisi, ihracat sübvansiyonlarının %45 oranında azaltılması ve üçüncüsü, fiyat desteklerinin %55 oranında azaltılmasıdır. Aynı konularda gelişmekte olan ülkeler için her bir indirim yükümlülüğü hafifletilmekte ve indirimlerin gerçekleştirilme

süresi on yıla çıkarılmaktadır. Tarımsal piyasaların ve politikaların daha fazla serbestleşmesini savunan ABD ise, ihracat sübvansiyonlarının beş yıl içerisinde sıfırlanmasını önermiş bulunmaktadır.

Bu arada, tarım kesimi ile ilgili çok sayıda meslek kuruluşu ve sivil toplum örgütü, Doha Round ile ilgili tartışma ortamından yararlanarak çok değişik politika önerileri geliştirmektedirler. Örneğin, “Avrupa’da tarımsal fazla bir kader değildir” diyen Fransız Köylü Federasyonu, üretimin yönünün öncelikle iç piyasalara çevrilerek ihracat sübvansiyonlarının azaltılmasını, buna karşılık dış korumanın artırılmasını, bu doğrultuda, atıl kalan tahıl alanlarına yem bitkisi ekilmesini ve kota sisteminin yoğun bir biçimde kullanılmasını önermektedir. İngiltere’nin başını çektiği “liberal politika” taraftarları ise, tarım kesiminde ikili bir yapının oluşmasını, bu bağlamda en etkin üreticilerin dünya piyasalarına sübvansiyonsuz olarak serbestçe çıkmasını, daha az etkin işletmelerin iç piyasalara yönelik olarak üretim yapmasını önermektedirler.

2004 yılında sona erdirilmesi hedeflenen Milenyum Round’da yeni “Küresel Tarım Politikaları”nın genel çerçevesinin oluşması beklenmektedir. Genel çerçevenin temel tanımlayıcısı piyasa mekanizması olmakla birlikte, tarımsal ticaretin serbestleştirilmesinin birtakım koşullara bağlanma olasılığı bulunmaktadır. Nitekim, Kasım 2001’de Doha Zirvesi’nde birtakım “çevre” ve “sağlık” normları ile “sosyal” normlara saygılı, yani “koşullu bir serbest ticaret” politikası gündeme taşınmış bulunmaktadır. “Koşullu serbest ticaret” ilkesine göre, ticarete taraf ülkelerin çocuk işçi ve mahkumların çalıştırılmaması, sendikal örgütlenmenin ve toplu sözleşme yapmanın önündeki engellerin kaldırılması gibi sosyal ve doğal çevreye zarar veren maddelerin-yöntemlerin üretim faaliyetlerinde kullanımını sınırlayan, kalıtımsal değişime uğratılmış canlıların ithalatını yasaklayan çevre ve sağlık koşullarına uygun hareket etmesi gerekmektedir. Uruguay Round sonrası koşulsuz bir biçimde uygulanan doğrudan desteklerde de, Milenyum Round sonrası çevreye, iş sağlığına, hayvan haklarına, vs. saygı temelinde “çapraz uygunluk” koşulu aranacaktır.

Koşullu da olsa, Milenyum Round sonrası dünyada güçlü bir ticari serbestleşme sürecinin başlayacağı muhakkaktır. Daha önceki Round’da tarım ürünleri ticaretinde tam anlamıyla bir serbestleşme sağlanmaktan çok, serbest ticareti engelleyen unsurlar tespit edilmiş ve bu unsurların denetim altına alınması hedeflenmişti. Yapısal sorunlarını henüz aşamamış ve devlet desteğine gereksinim duymayacak bir gelişmişlik düzeyine ulaşamamış

olan Türkiye'nin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkeler için, güçlü bir serbestleşme politikası tarımsal faaliyetlerin sonunu getirecek tehlikeler içermektedir. Tarım kesimi gibi, üretimin ötesinde toplumların sosyo-kültürel temel dokularından birisini oluşturan ve nüfusun beslenmesi gibi yaşamsal bir işlevi yerine getiren bir faaliyet alanının salt piyasa mekanizması tarafından yönlendirilmesine müsaade edilemez. Günümüzde, DTÖ'nün koşulsuz liberal tarım politikaları yaratma çabalarının ötesinde IMF'nin, yine Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelere, yapısal uyum ve ekonomik istikrar programları çerçevesinde dayattığı "tarım reformları" da tarım kesimi için çok büyük tehlikeler içermektedir. Şu an Türkiye'de uygulamada olan, tarım kesiminin özgün koşullarından ve yapısal sorunlarından kopuk bir zeminde, tamamen finansal kaygılardan hareketle hazırlanan "Made in IMF" tarım reformu, Türk tarımını sonu belirsiz bir yola sürüklerken, yetmiş milyona yaklaşan bir nüfusun gıda güvenliğini de hiçe saymaktadır.

## **OTP'YE UYUM SORUNU**

1963 Ankara Anlaşması ile başlayan AB'ye tam üyelik süreci ve 1996 yılında uygulamaya giren Gümrük Birliği (GB) çerçevesinde, Türk tarım politikalarının Ortak Tarım Politikası'na uyumu zorunluluğu bulunmaktadır. 1970 yılında imzalanıp 1973 yılında uygulamaya giren Katma Protokol'ün 33/1. Maddesinde, "tarım ürünlerinin Türkiye ve Topluluk arasında serbestçe dolaşımı için Türkiye, 22 yıllık bir dönem içinde kendi tarım politikalarını Ortak Tarım Politikası'na uyumlu hale getirmek için gerekli önlemleri alır." ifadesi bulunmaktadır. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)'nda, "Türk tarımının Ortak Piyasa Düzeni'ne uyum sağlama olanaklarının araştırılacağı" yazılmasına karşılık bu alanda pek bir somut adım atılmamıştır.

GB'nin uygulamaya girmesinden sonra Türk tarım politikalarının OTP'ye uyumu için içerik, yöntem ve tarih açılarından pek kesin olmayan yeni bir süreç başlatılmıştır. Ortaklık Konseyi ile bu amaçla tarımsal yapılara, örgütlenmeye, fiyat-pazar sistemlerine, iç-dış ticaret, rekabet ve finansman politikalarına ve nihayet Topluluk tarım mevzuatına ilişkin çeşitli alt komiteler oluşturulmuştur. Bu süreçte aynı zamanda, tarım ürünleri ticaretinde tercihli ticarete dayalı birtakım iyileştirmeler gerçekleştirilmiştir. OTP'ye uyum için zaman kısıtına tabi somut hedefler ise, ancak 2000 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi ile saptanabilmiştir. Buna göre, kısa vadede Türk tarımında arazi, çiftçi ve ürün kayıt, hayvan kimlik ve bitki sağlığı sistemlerinin kurulması, orta vadede ise, tarım ve kırsal kalkınma, gıda tesisleri ve balıkçılıkla

ilgili mevzuat uyumu, su ürünlerinde kalite ve standardın sağlanması talep edilmektedir. Kısa dönem Mart 2002 tarihinde sona ermesine karşın tarımsal kayıt sistemi Mart 2003 tarihinde de henüz tamamlanabilmiş değildir. Orta vadeli uyum çalışmaları ise yavaş bir tempo ile ilerleyebilmektedir. Bu arada, OTP'ye uyum konusundan bağımsız olarak hazırlanan ve 2000 yılı Ekonomik İstikrar Programı ile birlikte uygulamaya giren "tarım reformu"nun içerdiği temel yenilik olan "doğrudan gelir desteği" sistemi, AB'de Mayıs 92 reformu ile uygulamaya sokulan "telafi edici ödeme" sistemine benzerlik göstermektedir.

Türk tarım politikalarının OTP'ye uyum biçimini ve OTP'ye uyumun etkilerini şimdiden kestirmek, iki nedenden dolayı oldukça zordur. Bu nedenlerin ilki OTP'nin son dönemlerde sergilediği dinamik yapı, ikincisi ise, Türk tarımının AB tarımına göre sahip olduğu farklı sosyo-ekonomik yapıdır. Yukarıda gördüğümüz gibi, 90'lı yıllarla birlikte OTP aralıksız bir değişim sürecine girmiş ve giderek hızlanan dinamik bir yapıya bürünmüştür. Bu bakımdan, Türk tarım politikalarının, büyük bir olasılıkla 2010'lu yıllara sarkacak uyum anında OTP'nin bürüneceği yapıyı tam olarak kestirebilmek gerçekten çok zordur. AB'nin neredeyse toplamı kadar bir tarımsal nüfusa ve AB'ye göre oldukça geri bir düzeyde bulunan sosyo-ekonomik ve teknolojik yapıya sahip bir sektörün OTP'ye uyumu elbette pek kolay olmayacaktır. Bu hacim ve farklılıkta bir sektörün OTP tarafından içselleştirilip hazmedilmesi, AB'yi karşı karşıya bırakacağı mali yük bir yana, büyük bir olasılıkla OTP'de köklü birtakım değişiklikleri gündeme getirecektir. AB'nin Türk tarımını OTP'ye mevcut topluluk tarım bütçesi ile dahil etmesi, AB çiftçilerinin gelirlerinde makul olmayan boyutlarda düşüslere ve sistemin işleyişinde köklü değişikliklere yol açacaktır.

Yukarıda sözü edilen kısıtlar altında OTP'ye uyum için iki öngörü seti geliştirebiliriz. Birinci senaryoya göre, OTP, Türkiye'den bağımsız olarak, kendi dinamikleri ile gelişmesini sürdürecektir. Bu durumda, OTP'nin 2010'lu yıllarda kazanacağı yapıyı, Gündem 2000'den hareketle tasarlayabiliriz. Bu durumda, OTP'ye uyum için Türkiye'ye, tam üyeliği takiben 10-15 yıllık bir süre verilecektir. İkinci senaryo, Türk tarımını bünyesine kabul etmesine bağlı olarak, OTP'de birtakım yapısal değişikliklerin meydana geleceği varsayımına dayanmaktadır.

Daha önce de belirttiğimiz gibi, OTP'de 1990'ların başında gerçekleştirilen reform ile başlayan değişim süreci, Gündem 2000 ile yeni bir ivme kazanarak yoluna devam etmektedir. Bu değişim sürecinin uyandırdığı genel kanı, Türkiye'nin tam üyeliği gerçekleşmeden,



OTP'nin yeni bir yapıya kavuşacağı yönündedir. OTP'nin bugünkü öncelikleri ve amaçları yeniden tanımlanırken, AB tarımı da ekonomik açıdan, büyük bir olasılıkla Topluluk Tarım Bütçesi'nden bağımsız bir hale gelecektir. FEOGA bu durumda, ağırlıklı olarak kırsal yapısal bir fon niteliğine bürünmüş olacaktır. Bu nitelikteki bir fonun Türk tarımına desteği doğal olarak, kırsal gelişme ve doğal çevrenin korunması gibi ekonomi dışı unsurlara bağlanacaktır.

Türk tarımının bugünkü yapısal sorunlarını, mevcut ekonomik koşullar çerçevesinde tam üyelik tarihine kadar çözebilmesi ve OTP'ye uyum için gerekli tarımsal yapı, piyasa mekanizması ve mevzuat reformlarını yapabilmesi çok zordur. Tam üyelik durumunda, ekonomik açıdan desteklenmeksizin AB tarımı ile aynı pazarları paylaşmak ve eşit koşullarda rekabet etmek durumunda kalacak olan Türk tarımının büyük bir tahribatla karşı karşıya kalacağı muhakkaktır. Bu durumda, iki numaralı senaryonun uygulanmasına gerek kalmayacaktır.

2004 yılı Mayıs ayında AB'ye tam üye olması beklenen 10 ülke için oluşturulan tarımsal uyum modelinden hareketle, bir numaralı senaryonun ne yönde gelişeceği konusunda birtakım öngörülerde bulunabiliriz. 10'lar ile sürdürülen tam üyelik görüşmelerinde üzerinde en çok tartışılan konulardan birisi de OTP'ye uyum sorununun mali boyutudur. 10'lar AB'ye, tarım kesimi de dahil 15'lerle eşit haklara sahip olarak üye olmak isterken, 15'ler sahip oldukları hak ve ayrıcalıklardan ödün vermek istememektedirler. Çünkü AB, 1992 Edinburg ve 1999 Berlin Zirveleri'nde Topluluk bütçesini AB GSMH'sının %1,27'si ile sınırlamış ve böylece tarım kesimine yönelebilecek mali fonların istenildiği zaman artırılabilme olanağını ortadan kaldırmıştır. Kısaca, OTP'ye uyum konusunda ortaya çıkan gerginlikler, büyümeyen bir pastanın daha fazla ülke tarafından yeniden bölüşülmesi ile ilgilidir.

AB, söz konusu uyumun AB tarımında yol açacağı mali sorunlar ile 10'lar tarımında neden olacağı idari, teknik ve sosyal sorunları en aza indirmek için OTP'ye tam anlamıyla dahil olabilmeleri için 10'ların önüne on yıllık bir geçiş dönemi koymuştur. Bu programa göre 10'lar üyeliklerinin ilk yılında, yani 2004'te doğrudan yardımlardan ancak %25 oranında yararlanabileceklerdir. AB'ye girdikleri 2004 yılında AB'de tarımsal üretici sayısının %40'ını temsil edecek olan 10'lar, Topluluk Tarım bütçesinden ancak %6'lık bir pay alacaklardır. AB'ye göre düşük bir verimliliğe, fakat yüksek destekleme fiyatlarına sahip olan başta Polonya olmak üzere yeni üyelere tarımsal üretimin tam üyelikle birlikte büyük bir yara alması, hatta tarım kesiminin büyük ölçüde boşalması tehlikesi vardır. Bu koşullarda

gerçekleşecek bir uyum süreci sonunda (2013 yılında), adı geçen 10 ülkenin büyük bir olasılıkla desteklenecek çok fazla tarımsal üreticisi kalmayacaktır.

## SONUÇ

Yaptığımız kısa çözümlerden ortaya çıkan sonuçları beş başlık altında toplayabiliriz. İlk sonuç, OTP'nin iç ve dış dinamiklerin etkisi ile 1990'lı yılların başında girdiği piyasa ağırlıklı değişim sürecini önümüzdeki yıllarda da sürdüreceğidir. İkinci sonuç, OTP'nin yeniden yapılanmasının ve değişim doğrultularının Türkiye'nin tam üyeliğine bağlı olarak yeniden tanımlanmayacağıdır. Üçüncü sonuç, OTP'ye uyum için, tam üyeliği takiben Türkiye'nin önüne en az on yıllık bir geçiş döneminin konulacağıdır. Dördüncü sonuç, tam üyelikle birlikte Türk tarım ürünlerinin AB rekabeti karşısında zorlanacağı ve geçiş dönemi bitmeden üretim ve üreticilerin büyük bir bölümünün yok olacağıdır. Beşinci sonuç, Türk tarımının OTP'ye dahil olacağı varsayılan dönemde, ekonomik amaçlı tarımsal desteklerin artık olmayacağı, tarım bütçesinin ise daha çok sosyal ve ekolojik amaçlar doğrultusunda kullanılacağıdır.

Kırsal nüfusun yoğunluğu ve küçük aile işletmeciliğinin yaygınlığı Türk tarımının, gelecekte kırsal bir fona dönüşecek Topluluk Tarım bütçesinden önemli ölçüde yararlanacağı beklenebilir. Ancak, Türkiye eğer gıda güvenliği gibi bir stratejik hedeften vazgeçmek istemiyorsa, tam üyelik için muhtemel tarih olan 2010'lu yılların başına kadar tarım kesiminin yapısal sorunlarını çözüp AB tarımı ile rekabet edebilir bir duruma getirmelidir.

Günümüzde Türk tarımının nüfus yoğunluğu, temel alt yapı, arazi kullanımı ve işletme ölçeği, ileri teknoloji kullanımı, verimlilik, teknik-genel eğitim ve örgütlenme, piyasa-pazarlama, finansman, kurumsal ve hukuki düzenlemeler gibi çok ciddi yapısal sorunları bulunmaktadır. Yapısal sorunlarını henüz aşamamış ve devlet desteğine gereksinim duymayacak bir gelişmişlik düzeyine ulaşamamış bir sektör için devlet destekli politikalar yaşamsal bir önem taşımaktadır. DTÖ Tarım Anlaşmasının kuralları gibi dış kısıtlar ile kamu finansman dengesizliği gibi iç kısıtların bir fonksiyonu olarak tasarlanacak seçici ve dinamik bir destekleme modeli üzerine inşa edilecek bir tarım politikası akılcı bir seçenek olarak karşımıza çıkmaktadır. Seçici ve dinamik bir destekleme programı tarımsal ürün deseninin, iç ve dış talepteki gelişmelere göre yeniden şekillenmesine de olanak sağlayabilecektir. Uygulanan yanlış destekleme politikaları sonucunda bugün Türkiye'de çay, fındık, tütün ve

şeker pancarı gibi ürünlerde fazla verirken, hayvancılık, yem ve yağ bitkileri ile dış talebi giderek büyüyen ekolojik ürünlerde arz yetersizlikleri söz konusudur.

Özetlemek gerekirse, OTP ve DTÖ kuralları temelinde dış gelişmeleri gözetken ve iç kısıtları hesaba katan bu tür bir politika ayrıca, 1- Sosyo-ekonomik ve teknolojik yapısal sorunlarını çözüme henüz kavuşturamamış bir tarım için; tarımsal verimliliği arttırmak ve üreticilerin yaşam düzeylerini yükseltmek, 2- Hızlı artışı sürdüren ve kentleşen, ancak yetersiz beslenen bir nüfus için; gıda güvenliğini sağlamak ve beslenme düzeyini iyileştirmek, 3- Sınırlı bir ihracat yeteneğine karşılık büyümesi büyük ölçüde ithalata bağlı bir ekonomi için; ihracat yoluyla ödemeler dengesine katkıda bulunmak amaçlarına hizmet edecektir.